

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 12.2.2009
COM(2009) 69 окончателен

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването на България към ЕС на 1 януари 2007 г. бе въведен *механизъм за сътрудничество и проверка (означен по-нататък като МСП)*¹, за да се помогне на страната да преодолее определени недостатъци в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност и за да се следи напредъкът в тези области под формата на периодични доклади.

Настоящият доклад е междинен с технически актуализирана информация за посъществените промени, настъпили в България през изминалите шест месеца по МСП². Той не съдържа оценка на постигнатия напредък. Актуализацията се ограничава до информация за приключили мерки или за мерки, чието финализиране може да се очаква скоро.

Съобщението, прието от Комисията на 23 юли 2008 г., остава валидна основа за оценка на постигнатия напредък по показателите и за идентифициране на оставащите предизвикателства. Комисията ще направи следващата си оценка през лятото на 2009 г.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ: ОБЩИ КОМЕНТАРИ НА СЪЩЕСТВУВАЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Българските власти приеха в общи линии оценката на Комисията от юли 2008 г. В отговор на посочените от Комисията предизвикателства прокуратурата, Министерството на правосъдието и Министерството на вътрешните работи предприеха първи стъпки за структурна и законодателна реформа. За да се постигнат конкретни резултати, тези мерки трябва се продължат и разгърнат.

От юли 2008 г. насам има известно развитие по показатели 1-3 (реформа на съдебната система), особено по отношение на работата на инспектората към Висшия съдебен съвет, който е придобил известен оперативен капацитет. Висшият съдебен съвет започна да извършва анализ на дисциплинарната практика, да проверява причините за връщането на дела на прокуратурата и изготви механизъм за отчитане на движението на делата. Бяха оповестени и мерки, чиято цел е да се намали неравномерното натоварване на съдилищата,

¹ Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 година за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 58).

² Докладът отчита периода до 15 януари 2009 г.

да се усъвършенства административното управление и да се организира прозрачен процес на подбор и назначаване, който да гарантира високия професионализъм и честността на магистратите на управленско равнище. Що се отнася до законодателството, бе приет Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси и бяха внесени изменения в Закона за обществените поръчки.

По-съществена новост по показатели 4-6 (корупция и организирана престъпност) бе началото на пилотния проект за създаването на съвместни екипи за разследване, съставени от представители на прокуратурата, Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) и Министерство на вътрешните работи. Следващата стъпка следва да бъде повдигането на обвинения срещу разработвани от съвместните екипи мощни престъпни групировки.

Бяха предприети стъпки за реформиране на Министерство на вътрешните работи и за изясняване на съответните правомощия на органите в досъдебната фаза, но резултатите и въздействието на тези мерки все още не могат да се измерят. Трябва да се отдели повече внимание на изграждането на прозрачни и подлежащи на отчет отношения между ДАНС и Министерство на вътрешните работи във връзка напр. с използването на специални разузнавателни средства, с обхвата на парламентарния контрол върху ДАНС и с разширяването на правомощията на разследващите полицейски части.

Очакват се извършването на цялостна реформа на досъдебната фаза с цел подобряване на съществуващата система за допускане на доказателствата и въвеждането на важно законодателство относно замяната на земя, финансирането на политическите партии и конфискуването на имущество, придобито по престъпен начин.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ — ПЕРСПЕКТИВИ

Предстоящата оценка на напредъка, която Комисията ще направи през лятото на 2009 г., ще покаже доколко България е била в състояние да се справи с установените от Комисията недостатъци в реформата на съдебната система и да демонстрира убедителни и осезателни резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност. За да докаже, че е налице системна и необратима промяна, България трябва да покаже, че е създала самостоятелно функционираща и стабилна съдебна система, която е в състояние да разкрива и наказва конфликта на интереси, корупцията и организираната престъпност, и да опазва върховенството на закона. Това означава по-конкретно да се приемат оставащите закони, които са необходими за окомплектоване на правната система, и да се демонстрира с конкретни обвинения, дела и присъди за корупция по високите етажи и организирана престъпност, че правната система е способна да прилага законите по независим и ефективен начин.

4. ТЕХНИЧЕСКА АКТУАЛИЗАЦИЯ ПО ПОКАЗАТЕЛИ

4.1. 1-ви показател: Приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.

Прилагането на конституционните изменения предполага наличието на напълно функциониращ и независим съдебен инспекторат, който демонстрира последователни резултати в дисциплинарните разследвания. Съответните органи следва да предприемат действия по констатациите на инспектората и, когато е необходимо, тези констатации следва да водят до правни, структурни или процедурни промени. През втората половина на 2008 г. инспекторатът към Висшия съдебен съвет разгърна напълно дейността си. Инспекторатът проведе многобройни непланови проверки (по сигнали в медиите или по собствена инициатива), планови проверки в два от петте съдебни района³ и тематични проверки (в т.ч. на костинбродската *престъпна групировка за придобиване на недвижими имоти*).

Инспекторатът извърши и дисциплинарни проверки, като изтъкна необходимостта от тълкувателни съдебни решения и постановления в случаите на противоречива съдебна практика.

Инспекторатът проявява инициатива при изпълнението на задълженията си и показва обнадеждаващи предварителни резултати. Сега е важно да се гарантира, че Висшият съдебен съвет, прокуратурата, съдилищата или други компетентни органи се ангажират по съответния начин с резултатите от работата на инспектората и предприемат необходимите корективни мерки.

4.2. 2-ри показател: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес чрез приемане и прилагане на нов закон за съдебната власт и на нов граждански процесуален кодекс. Докладване за въздействието на тези нови закони и на наказателно-процесуалния кодекс и административния процесуален кодекс, преди всичко върху досъдебната фаза.

Новият Закон за съдебната власт и новият Граждански процесуален кодекс се прилагат, въпреки че все още съществуват сериозни проблеми в наказателните производства. Българските органи трябва да възприемат цялостен подход към наказателното съдопроизводство, който да доведе до ефективно разглеждане на доказателствата в съда, като в същото време се спазват процесуалните гаранции.

Въпреки направените предложения от съдебната власт и от външни експерти Наказателният кодекс все още не е преработен, а изключително тромавото наказателно производство не е достатъчно рационализирано. На 17 декември 2008 г. бе приета частична реформа на Наказателно-процесуалния кодекс⁴.

³

⁴

Великотърновски и бургаски съдебен район

Българските органи информираха Комисията, че целта на закона е: да се опрости досъдебната фаза и събирането на доказателства при дела, свързани с организираната престъпност, да се освободи от отговорност получателят на подкуп в определени случаи с цел набавяне на доказателство и да се увеличи наказателната отговорност за нарушения на избирателното право.

Могат да възникнат проблеми поради това, че измененият закон задължава съдилищата да прилагат съкратена процедура, която автоматично води до налагане на наказание под правния минимум, ако подсъдимият признае фактите и поиска прилагането на тази процедура, независимо от тежестта на извършеното престъпление. Преди 1 януари 2009 г. съдиите можеха да решават дали да уважат подобно искане на подсъдимия. В следващия си доклад Комисията ще следи отблизо какви са последиците от тази поправка и ще извърши оценка на това дали тази разпоредба е отстъпление по отношение на правната защита срещу тежки престъпления, включително измами и корупция по високите етажи.

Все още не са предприети действия по посочените елементи на неефективност в досъдебната фаза. Твърде малко от сложните наказателни дела стигат до съда. Делата продължават да се връщат на прокуратурата⁵ или да се бавят, като това често се дължи на превратно прилагане на процесуалните норми.

Законът за Министерството на вътрешните работи бе изменен на 22 юли 2008 г., за да се подобри управлението на министерството. За тази цел се намалява броят на управленските равнища, премахват се препокриващи се функции, на ръководството се дава възможност пряко да контролира оперативни функции и се въвежда принципът за полицейска дейност, диктувана от разузнавателните данни. На 2 октомври Министерският съвет прие Правилник за прилагането на Закона за Министерството на вътрешните работи. Важен елемент в реформата на полицейските разследващи служби е предвидената възможност да се назначават по целесъобразност специалисти от разнообразни области като напр. финансите. Твърде рано е да се прецени доколко тези реформи ще постигнат целите си, сред които е тази за повишаване на ефективността на полицейското разследване, особено на сложни случаи.

Законът за изменение и допълнение на Закона за специалните разузнавателни средства бе най-накрая приет от Народното събрание на 17 декември 2008 г. Все още е твърде рано да се направи оценка на въздействието му.

Трябва да се намери решение на въпроса за парламентарния контрол върху Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).

4.3. 3-ти показател: Продължаване на реформата на съдебната власт с цел повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Оценяване на въздействието на тази реформа и публикуване на резултатите всяка година.

През 2008 г. почти половината (47 %) от дисциплинарните производства, образувани от Висшия съдебен съвет (ВСС), се основават на предложения на инспектората. Шест производства са приключени, девет — предстои да бъдат приключени, а по още три са назначени първоначални изслушвания. ВСС трябва да предприеме съществени корективни действия в отговор на

⁵

Връщането на дела засяга най-вече София, където се гледат повечето от сложните дела и средно 20 % от делата се връщат.

разкритията на проверките като тази, проучила причините за връщането на делата на прокуратурата. Тази година едно от основните изпитания за професионализма и прозрачността в работата на съдебната власт ще бъде назначаването на административни ръководители на съдебните органи — процес, в който ВСС играе ключова роля.

Отчетено беше, че всичките 180 съдилища в България имат напълно функциониращи уебсайтове, което следва да допринесе за повишаване на прозрачността и за достъпа до правосъдие. Във връзка с тези уебсайтове е важно да се спазва напълно правото на защита на личните данни и на личния живот.

4.4. 4-ти показател: Провеждане и докладване за професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Докладване за вътрешни проверки на публичните институции и за огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица.

Данните за всички предприети действия по случаи на корупция показват низходяща тенденция през втората половина на 2008 г. в сравнение с първата половина на годината⁶. Тази негативна тенденция изглежда продължава през ноември и декември 2008 г.

В отговор на доклада по МСП от юли 2008 г. към Върховна касационна прокуратура бяха сформирани съвместни екипи за противодействие на измамите със средства на ЕС, на организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари. В състава на тези екипи влизат представители на прокуратурата, полицията, ДАНС и Националната следствена служба. В зависимост от конкретния случай се включват представители и на други служби (напр. данъчните власти). Въпреки че е твърде рано да се оценят резултатите от работата на тези съвместни екипи, може да се отбележи техният потенциал за положително въздействие.

На 16 октомври 2008 г. Народното събрание прие Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Предмет на влезлия в сила на 1 януари 2009 г. закон е конфликтът между интересите на публичната длъжност и частния интерес. Законът предвижда сходни стандарти за лицата, заемащи публични длъжности във всички институции на централно, областно и местно равнище. Той прилага напълно децентрализиран механизъм за контрол, чиято ефективност трябва да се докаже предвид отсъстващата в много случаи

⁶ От България бяха получени следните данни за закононарушения, свързани с корупция по високите етажи на властта:

- от януари до май 2008 г.: даден е ход на 200 досъдебни производства, 78 прокурорски преписки са внесени в съда, изготвени са 103 обвинителни акта и са произнесени 55 присъди,
- от юни до октомври 2008 г.: даден е ход на 179 досъдебни производства, 63 прокурорски преписки са внесени в съда, изготвени са 76 обвинителни акта и са произнесени 50 присъди,
- през ноември и декември 2008 г.: даден е ход на 30 досъдебни производства, 18 прокурорски преписки са внесени в съда, повдигнати са обвинения срещу 19 лица и 11 лица са осъдени.

функционална самостоятелност. Комисията ще следи отблизо прилагането на закона⁷.

Измененията в нормативната база, уреждаща финансирането на политическите партии, все още се обсъждат в Народното събрание. Действащите разпоредби за финансирането на предизборни кампании се различават в зависимост от вида на изборите и не визират непаричните дарения, нерегламентираните трансакции в брой или въпроса за публичен регистър на дарителите. Предвид общите избори и изборите за Европейски парламент, които ще се състоят през лятото на 2009 г., законодателството, уреждащо финансирането на предизборни кампании, трябва да бъде последователно и ясно и да предвижда механизми за строг контрол. Властите трябва да положат повече усилия и за пресичане на практиката да се купуват гласове. Обнадеждаващи са инициативите на гражданското общество за предотвратяване на изборни измами.

Съществува риск с влизането в сила на Закона за търговския регистър да се намали прозрачността на информацията по отношение на собствениците на активи на дружества. Търговският закон не налага изискване за регистриране на *промените* при придобиването и прехвърлянето на акции, които настъпват след първоначалното регистриране на дружеството. Комисията ще следи отблизо това положение, което рискува да затрудни ефективното финансово разследване.

4.5. 5-и показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното управление.

На 16 октомври 2008 г. Народното събрание гласува няколко изменения в Закона за обществените поръчки, които влязоха в сила на 1 януари 2009 г.⁸. Тези изменения следва да допринесат за повишаване на прозрачността и за утвърждаване на равноправното и недискриминационно третиране в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Въздействието на измененията трябва да се следи отблизо и да се съпътства от укрепване на административния капацитет и от процедури за ефективен контрол, при непрекъсната оценка на риска⁹.

⁷ Влизането в сила на закона бе частично отложено до 11 март. В момента обаче се дискутират изменения на закона. Важно е законът да продължава да разглежда семейните връзки, членството в политически партии и в организации с нестопанска цел.

⁸ Основните изменения са: задължителното публикуване на всички приключени процедури в Регистъра на обществените поръчки, задължителното публикуване на ценовите оферти, по-големите санкции за нарушения, задължителното участие на външни експерти в оценяващите комисии, по-високите прагове, допълнителните проверки при процедури за обществени поръчки, които оперират със средства на ЕС, повече възможности за допълнителни финансови бонуси за длъжностните лица, участващи в процедурите, и по-ограниченият обществен достъп до информация с оглед защитата на лични данни.

⁹ Най-честите нарушения на правилата за обществените поръчки в България са разбиването на големи договори на няколко по-малки, които са под стойностния праг, злоупотребите с подизпълнението, участието в тръжната процедура на няколко свързани помежду си дружества, като така се симулира наличието на конкуренция, и манипулирането на тръжните спецификации и на оценяването на офертите.

Комисията отбелязва, че законите, които следва да забранят злоупотребите със замени на земя и гори, влизат в сила от 1 февруари (за горите) и от 1 март (за земята). Комисията ще следи отблизо ефективното прилагане на тези закони.

4.6. 6-и показател: Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.

С цел повишаване на ефективността на борбата с организираната престъпност към Върховна касационна прокуратура бяха сформирани съвместни екипи (вж. 4-ти показател).

Въпреки това, представената от българските власти статистика не отчита съществена промяна през 2008 г. в наказателното преследване, включително на съдебна инстанция, на организираната престъпност¹⁰. През последните месеци липсват важни съдебни решения по знакови дела за организирана престъпност.

¹⁰

Данни за закононарушения, свързани с организираната престъпност, за периода от юни до октомври 2008 г.: даден е ход на 39 досъдебни производства, 43 прокурорски преписки са внесени в съда, изготвени са 147 обвинителни акта и са произнесени 65 присъди, от които 35 са влезли в сила. Съответните цифри за периода от януари до май 2008 г. са: даден е ход на 48 досъдебни производства, 30 прокурорски преписки са внесени в съда, изготвени са 132 обвинителни акта и са произнесени 60 присъди, от които 48 са влезли в сила. Данните за ноември и декември показват, че през този период е даден ход на 11 досъдебни производства, 10 прокурорски преписки са внесени в съда, повдигнати са обвинения срещу 52 лица, 17 лица са осъдени и 17 присъди са влезли в сила.